



El proceso de diálogo entre la India y Pakistán: continuidad y escepticismo

*Antía Mato Bouzas **

Tema: La continuidad del proceso de diálogo entre la India y Pakistán se ha visto afectada por la falta de avances significativos en el área de resolución de disputas y por los posibles interrogantes que se ciernen sobre el futuro mismo del proceso, particularmente a la luz de los atentados del 11 de julio en la ciudad india de Mumbai.

Resumen: El análisis aborda el estado del proceso de diálogo entre los Gobiernos de la India y Pakistán en un momento particularmente crítico, tras las dudas que ha generado la autoría de los atentados de Mumbai (India) del 11 de julio. Pervez Musharraf y Manmohan Singh firmaron una declaración conjunta el pasado 17 de septiembre en La Habana en la que se comprometían a reanudar las conversaciones, paralizadas desde julio, confirmando que el proceso sigue adelante. Desde una perspectiva general, se observa que las relaciones indo-paquistaníes han mejorado sustancialmente durante los dos últimos años, puesto que ha habido importantes avances en la diplomacia bilateral y en el intercambio entre los dos pueblos. No obstante, el desarrollo de la tercera ronda de conversaciones confirma que persisten la desconfianza y el inmovilismo. Determinados acontecimientos como los actos de terrorismo y los últimos desarrollos en materia nuclear en el subcontinente (como el tratado indo-estadounidense o la colaboración entre Pakistán y China), revelan que algo está fallando en el proceso de diálogo, pues ambas cuestiones son cruciales para la seguridad entre los dos países.

Análisis: A principios de este año se inició la tercera ronda de conversaciones entre los Gobiernos de la India y Pakistán con el objetivo de seguir impulsando un proceso de diálogo clave para el desarrollo, la paz y la estabilidad en la región. Durante los dos últimos años se ha producido una plena normalización de las relaciones bilaterales y un avance significativo en el establecimiento de canales de comunicación a diversos niveles (creación de comisiones conjuntas en el área de economía y de negocios, relajación de medidas para la obtención de visados y promoción de las relaciones deportivas, entre otras). Se esperaba, por tanto, que en los siguientes contactos se concretasen algunas medidas para la resolución de disputas, particularmente en las cuestiones menores, que comprenden el contencioso por el glaciar Siachen, el proyecto de navegación Tulbul/la presa sobre el lago Wular (la denominación es distinta para los Gobiernos de cada país) y la disputa de Sir Creek en la zona entre el Sind paquistaní y el Gujarat indio. Los Gobiernos de la India y Pakistán ya alcanzaron un cierto grado de consenso sobre estas disputas durante la década pasada (cuando las conversaciones se rompieron tras el conflicto de Kargil en 1999), por lo que la base de las actuales negociaciones está girando en torno a las opciones que por aquel entonces se manejaban.

* Investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

Sin embargo, durante el presente año no se ha alcanzado ningún acuerdo que pudiese significar un paso cualitativo en el proceso de diálogo y, por lo tanto, predomina el escepticismo sobre el futuro de las conversaciones. Un ejemplo de ello ha sido el reciente intento fallido de alcanzar en mayo una solución sobre el glaciar Siachen mediante la desmilitarización y la administración conjunta por los dos países. Esas medidas podrían ser perfectamente aceptadas por ambas partes, pero ha prevalecido el inmovilismo ideológico que acompaña la habitual retórica política de los dos Gobiernos. El único modo de romper el presente *impasse* en el área de resolución de disputas sea probablemente la resolución mediante arbitraje internacional del contencioso de la presa de Baglihar –según el Tratado de Aguas del Indo de 1960, que fue auspiciado por el Banco Mundial y en el que se prevé el mecanismo de arbitraje como modo de resolución de controversias–, cuya decisión final está prevista para finales de este año.

Los representantes de asuntos exteriores de India y Pakistán se encontrarán de nuevo el próximo mes de noviembre para analizar los resultados de la tercera ronda de conversaciones y establecer el próximo calendario de encuentros que se desarrollará a partir de enero. En esa reunión también se sentarán las bases para el funcionamiento de un mecanismo conjunto para combatir el terrorismo, una propuesta del Gobierno indio ante el desafío que ha representado para las relaciones indo-paquistaníes los atentados en los trenes suburbanos de Mumbai el pasado 11 de julio, que costaron la vida a unas 190 personas y que causaron varios miles de heridos. La presunción en un principio de que tras la autoría de la masacre pudiese haber una “mano paquistaní”, que recientemente parece haber confirmado la policía india, ya ha tenido un impacto en el futuro desarrollo de las relaciones entre los dos países, y sin duda va a reforzar las posiciones más duras en cada Gobierno.

Otro factor a tener en cuenta en la evolución del proceso de diálogo bilateral, y que está siendo silenciada por los equipos de negociación, concierne a los recientes acontecimientos que se han producido en materia nuclear y muy especialmente al controvertido acuerdo entre la India y EEUU, que prevé la transferencia de tecnología y suministro energético a la India para sus instalaciones nucleares de carácter civil. La cuestión nuclear en Asia meridional, aparentemente en letargo desde 1998, ha recobrado un protagonismo crítico en las relaciones indo-paquistaníes, pese a que ambos Gobiernos actúen públicamente con cautela.

El impacto de los atentados de Mumbai y la cuestión del terrorismo en el proceso de diálogo

El pasado 1 de octubre salió a la luz el informe de las investigaciones de los servicios policiales de Mumbai sobre la autoría de los atentados del 11 de julio en el que se apuntaba a los servicios de inteligencia paquistaníes, más conocidos por sus siglas inglesas ISI (*Inter Services Intelligence*) como instigadores de los atentados. El informe, que ya ha recibido críticas, apunta a una acción conjunta ejecutada por miembros de *Lashkar-e-Toiba* (que en un principio negó su participación y condenó el hecho) y por miembros del Movimiento de Estudiantes Islámicos de la India (más conocido por sus siglas inglesas como SIMI), una organización ilegal creada en 1977 con un historial previo de actividad terrorista en la India, particularmente notoria en Mumbai. A pesar de lo que se pueda objetar en cuanto al grado de participación de los servicios secretos paquistaníes, es difícil que el ISI haya dejado de apoyar totalmente a algunos de los grupos que aún siguen operando en la Cachemira india, como es el caso de *Lashkar-e-Toiba*. Por otro lado, esa misma organización ya había actuado antes fuera del estado de Jammu y Cachemira, puesto que participó en el ataque al parlamento indio del 13 de diciembre de 2001. Esa autoría y los fines que perseguirían los responsables de los atentados se dirigirían a desestabilizar la India y hacerla más vulnerable en su seguridad y no, como se ha comentado en algunos medios, a penalizarla por su creciente acercamiento con EEUU.

Los motivos para tal acción podrían ser principalmente dos: en primer lugar, provocar una desestabilización interna, que pudiese dar lugar a un enfrentamiento entre las comunidades hindú y musulmana en un escenario, Mumbai, ya tristemente conocido por este tipo de enfrentamientos; y en segundo lugar, incitar a una reacción dura del Gobierno indio, bien provocando una crisis directa con Pakistán, bien a través de una acción contra el separatismo cachemir. En los dos casos, los fines que perseguirían los autores serían dañar la imagen internacional de la India. Con ello Pakistán, aunque no exento de críticas, podría conseguir una mayor implicación de los principales actores internacionales para hallar una solución al conflicto de Cachemira, algo que la India pretende evitar. A pesar de que el razonamiento pueda resultar un poco complejo, determinados acontecimientos anteriores confirman que éste ha sido el modo de actuar de un sector del ámbito militar paquistaní: por ejemplo, la acción armada sobre Kargil en mayo de 1999 y probablemente el ataque al parlamento indio en diciembre de 2001.

Tampoco ha pasado desapercibido que el mismo día de la tragedia se celebraban elecciones, aunque con pocas garantías sobre el desarrollo del proceso, en la Cachemira paquistaní. Se ha interpretado este hecho como un motivo para relacionar la cuestión de la Cachemira india (la falta de libertad para la celebración de un referéndum sobre el futuro de la región) con los atentados, que habrían sido perpetrados por grupos separatistas cachemires. Sin embargo, lo que ha resultado más llamativo fue la noticia en la prensa paquistaní, en los días posteriores a la masacre, de que semanas atrás el Gobierno indio había enviado una propuesta sobre autonomía de Cachemira al Gobierno de Islamabad que podría significar un acuerdo sobre el conflicto. Aparentemente el Gobierno indio no se pronunció en su día sobre esta noticia y resulta discutible que tal acercamiento de posturas se hubiese producido, si bien la propuesta pudiese ser de algún modo contemplada por Nueva Delhi. Si Islamabad ha buscado presionar a su vecino, es probable que sus esfuerzos hayan sido en vano y además haya salido muy perjudicado en el proceso.

La reactivación de la cuestión nuclear y sus posibles efectos sobre el proceso de diálogo

La tercera ronda de conversaciones entre la India y Pakistán se ha desarrollado en un contexto internacional y regional marcado por dos cuestiones con un impacto directo, si bien de modo diferente, sobre el proceso de diálogo: la evolución de la crisis nuclear iraní y la posible viabilidad de un acuerdo de cooperación en materia nuclear entre la India y Pakistán. La crisis sobre el desarrollo del programa nuclear de Irán ha dividido a los dos países de Asia meridional, al menos en lo que concierne a su principal interés económico con el Gobierno de Teherán, es decir, la viabilidad de construcción de un gasoducto, más conocido como IPI (Irán-Pakistán-India), procedente de ese país y que conecte Pakistán y la India. Nueva Delhi parece haber pospuesto el proyecto, pese a que las conversaciones ya estaban bastante avanzadas debido a las gestiones del anterior ministro indio del Petróleo. El interés del Gobierno indio en el IPI ha ido disminuyendo sobre todo a partir de la escalada de la crisis iraní en febrero, que ha coincidido con la gestión de su propio acuerdo nuclear con EEUU. Sin embargo, Islamabad pretende seguir adelante con la construcción del gasoducto y, a la vez, parece que sus relaciones con Teherán se han afianzado durante la crisis.

A pesar de que los Gobiernos de la India y Pakistán acordaron durante la segunda ronda de encuentros la creación de canales de comunicación entre los directores generales de Operaciones Militares, y el previo aviso de ensayos y notificación de accidentes, estas medidas carecen de trascendencia si se compara con los últimos desarrollos en materia nuclear en el subcontinente, en especial, el acuerdo indo-estadounidense. India y Pakistán dialogan sobre un protocolo de conducta con respecto al mantenimiento de sus instalaciones nucleares, pero mientras tanto buscan la expansión de las mismas con unos fines que pueden ir más allá de su uso estrictamente civil.

El tratado de cooperación nuclear entre la India y EEUU puede ser finalmente aprobado por el Congreso estadounidense, al no encontrar la Cámara de Representantes ninguna contradicción con su legislación y al haber rechazado algunas enmiendas un poco “incómodas” para el Gobierno de Nueva Delhi. Sin embargo, todavía cabe la posibilidad de que el documento que salga del órgano de decisión norteamericano difiera sustancialmente de lo deseado por los expertos nucleares indios. En cualquier caso, la cooperación nuclear indo-norteamericana, si bien trata de energía para su uso civil, ya ha ocasionado una inquietante respuesta por parte de Pakistán en su deseo de una colaboración similar con un tercer país, que previsiblemente sería China. Por ahora, Pekín se va a involucrar en la creación de dos plantas nucleares para la producción de energía en Pakistán, aunque es probable que el Gobierno de Islamabad pretenda con esta colaboración sellar una relación de carácter más estratégico.

En el mes de julio, el *Washington Post* informaba acerca de la construcción de un nuevo reactor nuclear por parte de Pakistán cuyas características lo harían susceptible de uso militar para la producción de bombas nucleares. El estudio, que pertenecía a un grupo de investigación sobre temas de seguridad (el *Institute for Science and International Security*, ISIS), provocó las críticas del Gobierno estadounidense que consideró que el informe contenía datos erróneos. Pese a ello, el director del ISIS ratificó los datos del artículo. En todo caso, de lo que no hay duda es de que el Gobierno paquistaní desea incrementar su capacidad nuclear y que el argumento sobre los fines civiles de producción de energía no excluye otros intereses de naturaleza militar y estratégica. Esta situación pone en evidencia que el problema nuclear de Asia meridional puede resurgir de nuevo de su letargo desde los ensayos nucleares de 1998. En ese caso, las medidas de creación de confianza establecidas entre los Gobiernos de la India y Pakistán tendrían poca utilidad. Además, los acontecimientos mencionados indican que los dos países se hallan lejos de una convergencia en la cuestión nuclear.

El problema de la violencia en la Cachemira india

Si bien en los dos últimos años se han llevado a cabo una serie de medidas para mejorar la situación política, económica y social en el estado de Jammu y Cachemira (el cese de fuego a lo largo de la Línea de Control que divide los dos países, la apertura de pasos fronterizos –el último abierto este mismo año–, medidas económicas y mayores garantías judiciales para las víctimas de la violencia, además de un programa de desarrollo económico en el estado), el discurso político en torno al futuro de la región no se ha modificado. Pakistán desea avances en la cuestión de Cachemira, mientras que el Gobierno indio prefiere optar por la creación de medidas amistosas entre los dos países y posponer la solución del conflicto, que en ningún caso pasaría por la modificación del trazado fronterizo expresado en la Línea de Control. El Gobierno indio aduce también motivos de seguridad para no completar una desmilitarización parcial en el estado (en noviembre de 2005 el Gobierno de Delhi inició un tímido repliegue de una fuerza paramilitar en algunas ciudades del valle de Cachemira), donde en el último año ha habido un repunte en el número de acciones violentas por parte de grupos contrarios al proceso de diálogo. No obstante, la presencia militar también es motivo de crítica y descontento por sus excesos y brutalidad contra la población civil.

La evolución de la cuestión de Cachemira, dentro del proceso de diálogo, es particularmente delicada para Pakistán, y muy especialmente para Musharraf, que el próximo año se enfrenta a su reelección como presidente. Cualquier avance significativo en ese tema podría repercutir en la credibilidad y popularidad del presidente y en el propio desarrollo de una convocatoria electoral que por ahora se presenta con pocas garantías para la oposición política. El aún presidente tiene en el proceso de diálogo con la India una de sus principales bazas políticas y quizá por ello se muestre impaciente por

lograr algún acuerdo, además del hecho de que cada vez le resulte más incómodo prolongar su estancia y la del ejército en el poder.

Conclusiones: El proceso de diálogo indo-paquistaní se mantiene, pese a la crisis generada tras los atentados de Mumbai, lo que indica que existe una necesidad de mantener vías de comunicación y de negociación abiertas entre los dos países. Aunque éste es un elemento positivo, permanece la incertidumbre sobre la dirección futura del proceso, máxime a la luz del modo en que se están desarrollando determinados acontecimientos regionales. La generación de un ambiente regional de desconfianza, relacionado con la propia naturaleza que inspira la cuestión nuclear (en este caso la percepción de inseguridad por parte de Pakistán), pero también otras cuestiones como es el tema del terrorismo, pueden influir negativamente en la evolución de las conversaciones, principalmente en el grado de compromiso de las dos partes en estos temas.

Además, existen elementos concretos para afirmar que se está produciendo un cierto estancamiento en las negociaciones, dada la ausencia de acuerdos en las disputas menores –como es el caso de la cuestión del Siachen y la disputa sobre Sir Creek– cuyas opciones de resolución resultarían aceptables para ambas partes y constituirían un estímulo para abordar otros temas más sensibles. En la tercera ronda de negociaciones se han producido avances con la apertura de nuevas rutas de comunicaciones y la aplicación de medidas económicas para favorecer el comercio entre ambos países. Aunque esos acuerdos refuerzan la diplomacia “de creación de confianza” o social ya existente, no se observa que ésta repercuta significativamente en el ámbito más político, es decir, en el liderazgo de ambos países.

Los procesos de resolución de disputas entre dos países, en ausencia de mediación, pueden ser largos y deben alcanzar un proceso de maduración donde ambas partes deciden someter una posible solución a la controversia. Sin embargo, en el caso indo-paquistaní, las disputas pendientes, incluyendo la cuestión de Cachemira, que se han tratado conjuntamente durante varias décadas, se prolongan indefinidamente, lo que supone un alto coste para ambas partes y mantiene viva una rivalidad que perjudica a la prosperidad futura de los dos países.

Antía Mato Bouzas
Investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado